



University of Groningen

De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep Marseille, A.T.

Published in:
Nederlands Juristenblad

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Marseille, A. T. (2009). De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep. Nederlands Juristenblad, 27, 1.716 - 1.723.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep

Bert Marseille¹

IN HET BESTUURSRECHT WORDT MASSAAL GEAPPELLEERD TEGEN UITSPRAKEN VAN RECHTBANKEN. HET MERENDEEL VAN DIE HOGER BEROEPEN KOMT TERECHT BIJ DE CENTRALE RAAD VAN BEROEP. PARTIJEN VOOR WIE DE RECHTBANKPROCEDURE NIET HEEFT GEBRACHT WAT ZE HOOPTEN, WETEN DIE INSTANTIE BIJZONDER GOED TE VINDEN. ER IS SPRAKE VAN EEN WARE STORMLOOP. WAT IS DAAR DE REDEN VAN, EN HOE WORDT DIE DOOR DE CENTRALE RAAD VERWERKT?

Zes jaar geleden, in 2003, bestond de Centrale Raad van Beroep honderd jaar.² Wat in dat jubileumjaar het meest opviel, was dat de aandacht voor de Centrale Raad (onder meer een kloeki herdenkingsbundel³ en een principieel getoonzette toespraak van Minister van Justitie Donner)⁴ in het niet viel bij de belangstelling voor die andere bestuursrechtelijke appelinstantie, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Terwijl de Afdeling in de schijnwerpers stond vanwege vragen over de institutionele vormgeving en onpartijdigheid,⁵ kon de Raad zich in de luwte opmaken voor een tweede eeuw van ongestoorde appelrechtspraak.

Toch zijn er goede redenen voor een nadere blik op de Centrale Raad van Beroep. De eerste is het positieve zelfbeeld van de Raad, de tweede diens populariteit. Het positieve zelfbeeld komt naar voren uit een onderzoek waarvan in de herdenkingsbundel verslag wordt gedaan.⁶ Daaruit blijkt dat de raadsheren van de Raad weinig hebben aan te merken op het functioneren van de instantie waar zij deel van uitmaken. Datzelfde geldt in hoge mate voor personen die uit hoofde van hun functie in de directe omgeving van de Raad verkeren.⁷ Het is de vraag of de tevredenheid over het functioneren van de Centrale Raad terecht is.

De populariteit van de Centrale Raad van Beroep blijkt uit het feit dat partijen bij een door de rechtbank behandeld bestuursrechtelijk geschil bijzonder goed de weg naar de Raad weten te vinden.⁸ Jaarlijks worden er zo'n 7000 hogerberoepsprocedures aanhangig gemaakt.⁹

De Raad is daarmee kwantitatief gezien de belangrijkste bestuursrechtelijke hogerberoepsinstantie.¹⁰ Het aantal van 7000 appeltaken krijgt nog meer reliëf door het te relateren aan het aantal rechtbankuitspraken waartegen beroep bij de Raad mogelijk is. In 2007 werden door de gezamenlijke Nederlandse rechtbanken 17 760 uitspraken gedaan waartegen hoger beroep mogelijk was bij de Centrale Raad.¹¹ In datzelfde jaar kwamen er bij de Raad 6929 hogerberoepszaken binnen.¹² Dat betekent dat tegen 39% van de bij de Raad appellabele uitspraken daadwerkelijk hoger beroep werd ingesteld. Dat is vaker dan hoger beroep wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak en bij de gerechtshoven in belastingzaken.¹³ Het is aanzienlijk vaker dan hoger beroep wordt ingesteld in civiele en strafzaken.¹⁴ En het is zeer veel vaker dan beroep wordt ingesteld tegen besluiten van bestuursorganen.¹⁵ Er is dus alle reden om van een stormloop op de Centrale Raad van Beroep te spreken. Wat is daar de reden van? Mogelijk: vertrouwen in de Raad. Mogelijk ook: wantrou-

Het is de vraag of de populariteit van de Centrale Raad verheugend is, of juist verontrustend

wen jegens de rechtbank. De vraag is derhalve of de populariteit van de Centrale Raad verheugend is, of juist verontrustend.

In dit artikel belicht ik het functioneren van de Centrale Raad van Beroep aan de hand van een analyse van ruim 600 in het recente verleden door de Raad gedane uitspraken en ga ik op zoek naar een antwoord op de vraag in hoeverre de tevredenheid over de Centrale Raad terecht is, en diens populariteit verklaarbaar.

1. Onderzoek naar tevredenheid en populariteit van de Centrale Raad

Wanneer kan een bestuursrechtelijk hogerberoepscollege tevreden zijn over zijn eigen functioneren? En wanneer is diens populariteit bij de potentiële appellanten te kwalificeren als 'verheugend'? De eerste vraag is – althans, in algemene zin – gemakkelijker te beantwoorden dan de tweede. Een bestuursrechtelijk appelcollege kan tevredener zijn over zijn eigen functioneren, naarmate de kans groter is dat zijn uitspraken rechtens juist zijn, de behandelingsduur korter, meer geschillen definitief worden beslecht en partijen tevredener zijn over de manier waarop hun zaak is behandeld en zichzelf zijn bejegend. Het gaat er, kortom, om dat de behandeling van zaken voldoet aan de eisen van 'substantive' en 'procedural justice'.¹⁶

Bij de populariteit ligt het ingewikkelder. Massaal appel kan worden gezien als teken van vertrouwen, maar kan ook duiden op overspannen verwachtingen. Voorts is denkbaar dat de toeloop op het hoger beroep weinig te maken heeft met het beeld van de appellanten over

de kwaliteit van de appelrechtspraak, en des te meer met teleurstelling over de gang van zaken bij de rechter in eerste aanleg, of –een heel andere reden – met de laagdrempeligheid van de hogerberoepsinstantie.

Voor een antwoord op de vraag naar de tevredenheid en de populariteit is het nodig meer te weten te komen over het functioneren van de Centrale Raad van Beroep als appelinstantie. Om daarvan een goed en volledig beeld te krijgen, zou je als onderzoeker idealiter drie dingen moeten doen: overal bij zijn, iedereen spreken, alles lezen. Ik ben nergens bij geweest en ik heb niemand gesproken. Wat ik wel heb gedaan, is het raadplegen van de meest toegankelijke bron van informatie over het functioneren van de Centrale Raad, www.rechtspraak.nl. Daar worden alle door de Centrale Raad gewezen uitspraken – met uitzondering van de vereenvoudigd afgedane zaken¹⁷ – gepubliceerd. Die uitspraken bevatten een schat aan informatie over onder meer de wijze van afhandeling, de opstelling van partijen in de procedure en de uitkomst van de bij de Raad gevoerde procedures. Die informatie kan helpen de vraag te beantwoorden hoe gerechtvaardigd de tevredenheid van en over de Raad is, en hoe verklaarbaar diens populariteit.

Van alle op internet geplaatste uitspraken van de Centrale Raad heb ik er 613 geanalyseerd. Het betreft willekeurig geselecteerde uitspraken die zijn gedaan tussen november 2006 en maart 2008.¹⁸ Ter aanvulling heb ik van 153 uitspraken het achterliggende dossier bekeken.¹⁹ Aan de hand daarvan kon aanvullend informatie worden verzameld over aspecten van de procedure waarvan de uitspraken geen systematisch beeld bieden, zoals de mate waarin

Auteur

1. Mr. dr. A.T. Marseille is werkzaam bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Met dank aan J.E. Jansen (Centrale Raad van Beroep) voor de hulp bij de gegevensverzameling ten behoeve van het onderzoek en aan Herman Bröring en Kars de Graaf voor hun opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

Noten

2. In het vervolg van deze bijdrage wordt de Centrale Raad van Beroep afwisselend voluit en als 'de Centrale Raad' en 'de Raad' aangeduid, in de noten als CRvB.
3. R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu 2003.
4. J.P.H. Donner, 'Het debat gaat door, ook na honderd jaren', *NTB* 2003, p. 155-157.
5. Zie onder meer: R.H. de Bock, 'De rechter als scheidsrechter of grensrechter?', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: BJu 2003, p. 101-109; A.J. Bok, 'Het arrest Kleyn e.a.: Raad van

- State grotendeels gesauveerd, maar nog niet uit de gevarernzone', *Gst* 2003, 7186; A.F.M. Brenninkmeijer, 'De toekomst van de bestuursrechtspraak na het EHRM-arrest Kleyn', *NJB* 2003, p. 119-1123; A.T. Marseille, 'De dagelijkse praktijk van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak', *NJB* 2003, p. 1062-1069; R.J.N. Schlössels, 'Ongelijkheidscompensatie in het bestuursproces. Mythe of vergeten rechtsbeginsel', in: P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen & Th.J.M. Meertens (red.), *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*, Deventer: Kluwer 2003, p. 139-164.
6. F. Bruinsma & M.L. Vermeulen, 'Een zelfportret van de Centrale Raad van Beroep', in: Van Male e.a. 2003, p. 61-80.
 7. Bruinsma & Vermeulen 2003, p. 66.
 8. Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/cijfers/nieuw: 'Beroepsprocedures in de bestuursrechtspraak' en 'Centrale Raad van Beroep'.
 9. Zie www.rechtspraak.nl/Gerechten/CRvB/Over+de+Raad/Publicaties.htm: Jaarverslag 2008, p. 7.
 10. Bij de ABRvS kwamen in 2007 2418 gewone hogerberoepszaken binnen en 4202 hogerberoepszaken in het kader van

- het vreemdelingenrecht, bij de gerechtshoven kwamen 3190 hogerberoepszaken in het kader van het belastingrecht binnen, bij het CBB kwamen 1030 zaken binnen. De CRvB behandelt socialezekerheidszaken en ambtenarenzaken. In 2007 vormden de ambtenarenzaken 11% van de toeloop. De belangrijkste categorieën socialezekerheidszaken worden gevormd door arbeidsongeschiktheidszaken (34% van de toeloop), bijstandszaken (27%) en werkloosheidswet-zaken (8%).
- Zie: www.rechtspraak.nl/Gerechten/CRvB/Over+de+Raad/Publicaties.htm: Jaarverslag 2007, p. 7.
11. Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/cijfers/nieuw: 'Beroepsprocedures in de bestuursrechtspraak'.
 12. Zie www.rechtspraak.nl/Gerechten/CRvB/Over+de+Raad/Publicaties.htm: Jaarverslag 2007, p. 7.
 13. Tegen bij de ABRvS appellabele rechtbankuitspraken wordt in 33% van de gevallen hoger beroep ingesteld, tegen die van de Hoven in 30% van de gevallen. Derhalve wordt bij de CRvB 18% vaker hoger beroep ingesteld dan bij de ABRvS en 27% vaker dan bij de Hoven.
 14. De Rechtspraak, *Jaarverslag 2007*,

- Den Haag, Raad voor de rechtspraak 2008, p. 27, 30 en 35.
15. J.G. van Erp & C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures*, Den Haag: WODC 2006, p. 47 e.v.
 16. Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law*, Princeton: Princeton University Press 2006, p. 115-124.
 17. Art. 8:54 Awb. Zaken die vereenvoudigd worden afgedaan worden niet ter zitting behandeld.
 18. Van zes maanden (november 2006, januari, maart en november 2007, januari en maart 2008) heb ik steeds 100 uitspraken geselecteerd. Voor de eerste drie maanden vond de selectie plaats door de op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken vanaf het begin van de maand te selecteren, totdat een aantal van 100 voor elk van de drie maanden bereikt was. Voor de laatste drie maanden zijn de uitspraken vanaf het eind van de betreffende maand geselecteerd.
 19. Ook hier vond de selectie willekeurig plaats. Van elke vierde bestudeerde uitspraak heb ik het dossier opgevraagd.



de Raad gebruikmaakt van zijn onderzoeksbevoegdheden en redenen om het vooronderzoek na de zitting te hervatten.²⁰ Een tweede aanvulling betrof de na vereenvoudigde behandeling gedane uitspraken, die niet op www.rechtspraak.nl worden gepubliceerd, maar wel met regelmaat door de Raad worden gedaan. Daarvan heb ik er 78 bestudeerd. Ten slotte heb ik gebruikgemaakt van algemeen toegankelijke gegevens, zoals onder meer te vinden in de jaarverslagen van de Raad en op de site van het CBS.

2. De Centrale Raad als appelrechter: langzaam, gedegen, redelijk actief

Langzaam

De Centrale Raad van Beroep is geen snelle rechter. De afhandeling van reguliere hogerberoepszaken vergt gemiddeld bijna twintig maanden.²¹ De Raad is daarmee langzamer dan de bestuursrechtbanken bij de rechtbanken en dan de collega-appelrechter, de Afdeling bestuursrecht-spraak.²²

Het valt op dat als eenmaal een zitting is gehouden, de Raad in de regel binnen afzienbare tijd tot een uitspraak komt (uitspraken volgen gemiddeld twee maanden na de zitting, uitschieters zijn er weinig). Daarentegen duurt het gemiddeld ongeveer anderhalf jaar voordat een hogerberoepszaak ter zitting wordt behandeld. De reden daarvan is *niet* dat de Raad veel werk maakt van het vooronderzoek, want dat is maar af en toe het geval. Wat de reden wel is, kan niet uit de verzamelde gegevens worden opgemaakt.

Voor wat betreft de afhandelingsduur zijn er opmerkelijke verschillen tussen verschillende categorieën zaken. Arbeidsongeschiktheidszaken spannen in negatieve zin de kroon. De behandeling daarvan duurt gemiddeld vijftien-twintig maanden.²³ Een groot contrast daarmee vormen de

WW-, de studiefinancierings- en de bijstandszaken. Die worden gemiddeld afgedaan in respectievelijk twaalf maanden (WW) en (ruim) dertien maanden (de studiefinancierings- en de bijstandszaken).²⁴

Voor de verschillen in afhandelingsduur zijn twee verklaringen te bedenken. De ene is dat de Centrale Raad

De Centrale Raad van Beroep is geen snelle rechter. De afhandeling van hogerberoepszaken vergt gemiddeld bijna twintig maanden

beleid voert met betrekking tot de prioritering van zaken. In plaats van zaken achter in de rij te laten aanschuiven, wordt per (categorie) zaak bekeken of die met voorrang moet worden behandeld. De andere mogelijke verklaring is dat verschillende categorieën zaken door verschillende afdelingen van de Raad worden behandeld, en dat de ene afdeling over meer capaciteit beschikt of efficiënter werkt dan de andere. De tweede verklaring is minder bevredigend dan de eerste. Maar ook de eerste verklaring bevredigt slechts matig. Het is namelijk moeilijk goede argumenten te verzinnen om onderscheid te maken tussen zaken, als een relatief korte behandelingsduur feitelijk betekent dat

de afhandeling van een zaak gemiddeld toch nog een jaar duurt. Het valt daarom moeilijk in te zien dat de aard van het geschil zou rechtvaardigen dat partijen in sommige categorieën geschillen meer dan twee keer zo lang moeten wachten op een uitspraak dan in andere categorieën.

Zoals gezegd biedt de invulling van het vooronderzoek door de Centrale Raad geen verklaring voor de lange behandelingsduur. Dat neemt niet weg dat als de Raad in het kader van het vooronderzoek gebruikmaakt van zijn onderzoeksbevoegdheden, dit tot aanzienlijke extra vertraging leidt. Toepassing van art. 8:45 Awb (verzoek aan partijen om informatie of nadere stukken) leidt tot een vertraging van gemiddeld een half jaar, toepassing van art. 8:47 Awb (onderzoek door een deskundige) tot een vertraging van een jaar. Art. 8:47 wordt alleen toegepast in arbeidsongeschiktheidszaken. In de zaken waarin dit gebeurt, neemt de afhandeling van het hoger beroep gemiddeld drie jaar in beslag. Dat is langer dan de norm (maximaal twee jaar) waarvan de Raad uitgaat om te bepalen of sprake is van strijd met de in art. 6 EVRM neergelegde eis van behandeling binnen een redelijke termijn.²⁵ De prijs van een actieve opstelling van de appelrechter is dus hoog, gemeten aan de consequenties voor de behandelingsduur.

Ook als de behandeling van het beroep na de zitting wordt hervat, leidt dit tot vertraging. Zaken waarin de Raad direct na zitting een uitspraak doet, worden in gemiddeld negentien maanden afgedaan.²⁶ Wordt het vooronderzoek na de zitting hervat, dan betekent dit een verlenging van de behandelingsduur met gemiddeld vijf maanden.²⁷

Gedegen

De Centrale Raad van Beroep is weliswaar langzaam, maar ook gedegen. Dat blijkt in de eerste plaats uit de mate waarin zaken meervoudig worden behandeld. In procedures van bestuursrechtelijk hoger beroep is formeel gezien meervoudige behandeling uitgangspunt en enkelvoudige behandeling uitzondering.²⁸ Dat doet niet af aan de vrijheid van de Centrale Raad om voor elke zaak te beslissen of het beter is die meervoudig of enkelvoudig te behandelen. In de praktijk worden drie van elke vier hogerberoepszaken meervoudig behandeld. Dat is niet alleen vaker dan rechtbanken zaken meervoudig behandelen (een op de tien) maar ook vaker dan de Afdeling dat doet (een op de twee).²⁹

Wordt vergeleken tussen de verschillende categorieën besluiten, dan is te zien dat alleen de ambtenaren- en de Ziektewetgeschillen duidelijk afwijken van het gemiddelde beeld. De 47 ambtenarenzaken uit het onderzoek werden alle 47 meervoudig behandeld. Daartegenover staan de Ziektewetzaken, die relatief vaak enkelvoudig worden behandeld. Van de 34 Ziektewetzaken uit het onderzoek werden er 15 (44%) enkelvoudig behandeld.

De gedegenheid blijkt voorts uit het gebruik van de

Drie van elke vier hogerberoepszaken worden meervoudig behandeld

bevoegdheid zaken vereenvoudigd af te doen. Vereenvoudigde afdoening – geregeld in art. 8:54 Awb – houdt in dat de rechter uitspraak doet op het beroep zonder dat de zaak ter zitting is behandeld. De rechter kan deze bevoegdheid gebruiken als redelijkerwijs geen twijfel bestaat over de uitkomst van het (hoger) beroep. Uit bestudering van 78 met toepassing van art. 8:54 Awb door de Raad gewezen uitspraken blijkt dat de reden van de vereenvoudigde afdoening steeds is dat hetzij geen griffierecht is betaald, hetzij te laat beroep is ingesteld, hetzij geen beroepsgronden zijn aangevoerd. Vereenvoudigde afdoening wordt derhalve gereserveerd voor zaken die op ontvankelijkheidsdefecten stranden. Zaken waarin de Raad vragen moet beantwoorden die te maken hebben met de inhoud van het besluit van het bestuur en de beoordeling daarvan door de rechtbank, hoe eenvoudig ook, worden nimmer met toepassing van art. 8:54 Awb afgedaan.

Redelijk actief

Ten slotte is de Centrale Raad van Beroep een redelijk actieve rechter. Indicaties daarvoor zijn de mate waarin de rechter (a) tijdens het vooronderzoek gebruikmaakt van zijn onderzoeksbevoegdheden, (b) partijen ter zitting oproept en (c) na de zitting het vooronderzoek heropent. Alle drie die acties duiden er op dat de rechter zich bij de beoordeling van de zaak niet tevreden stelt met de informatie van partijen, maar vindt dat hij een actieve rol moet spelen bij het achterhalen van de materiële waarheid.

Van de 153 zaken waarvan aan de hand van het dossier is nagegaan of de Raad in het vooronderzoek een of meer van zijn onderzoeksbevoegdheden gebruikte, bleek dat in 82% van geen van de bevoegdheden gebruik werd gemaakt, in 17% van één, en in 1% van meerdere van de onderzoeksbevoegdheden. Als onderzoeksbevoegdheden worden gebruikt, gaat het negen van de tien keer om een verzoek aan een partij om informatie of nadere stukken (art. 8:45 Awb). De overige gevallen betreffen de benoeming van een deskundige (art. 8:47 Awb). Van de mogelijkheid partijen ter zitting op te roepen maakt de Raad nauwelijks gebruik. Het gebeurt in minder dan 2% van de zittingen.³⁰ Heropening komt vaker voor. Dat gebeurde in 7% van de ter zitting behandelde zaken.³¹

Wordt gekeken naar het geheel van de informatie die over de activiteit van de Centrale Raad beschikbaar is, dan

Noten

²⁰. Art. 8:44 t/m 8:51 Awb; art. 8:64 en 8:68 Awb.

²¹. 601 dagen (n = 613). De statistieken van de jaarverslagen van de Raad voor de rechtspraak en de CRvB geven een gunstiger beeld, omdat ook de zaken die vereenvoudigd, met toepassing van

art. 8:54 Awb worden afgedaan, worden meegeteld.

²². Raad van State, *Jaarverslag 2007*, p. 185; A.T. Marseille, K.J. de Graaf & A.J.H. Smit, *Ruimte voor rechtsvorming*, Den Haag: BJu 2007, p. 156-159.

²³. 763 dagen (n = 267).

²⁴. De gemiddelde behandelingsduur in

dagen: WW: 360 (n = 68); studiefinanciering: 398 (n = 20); bijstand: 408 (n = 123).

²⁵. CRvB 26 januari 2009, *JB* 2009/66 (m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik).

²⁶. 591 dagen (n = 561).

²⁷. 757 dagen (n = 45).

²⁸. Zie voor het hoger beroep bij de CRvB

art. 21 lid 2, 3, 4 en 5 Berw.

²⁹. Marseille, De Graaf & Smit 2007, p. 118, p. 151.

³⁰. Van de 606 zittingen waren er zes waar het bestuur werd opgeroepen, twee waar de burger werd opgeroepen en twee waar beide partijen werden opgeroepen.

³¹. Het betrof 45 van de 606 zittingen.

kan worden geconcludeerd dat de Raad zich in 75% van de reguliere hogerberoepszaken beperkt tot het lezen van het dossier en het behandelen van de zaak ter zitting, en dat in 25% van de zaken op de een of andere manier sprake is van extra activiteit.

Uit een vergelijking met de andere bestuursrechtelijke instanties komt de Centrale Raad als redelijk actief naar voren. Zo maakt de Afdeling bestuursrechtspraak in diens hoedanigheid van appelrechter eigenlijk per definitie geen gebruik van haar onderzoeksbevoegdheden.³² Rechtbanken doen dat wel, ongeveer even vaak als de Centrale Raad.³³ De Afdeling als milieurechter in eerste en enige aanleg benoemt zeer regelmatig – in een kwart van de zaken – deskundigen om meer duidelijkheid te krijgen over de feiten.³⁴ Wordt de opstelling van de Raad vergeleken met die van de andere bestuursrechtelijke instanties, dan valt vooral op dat de Raad in zijn positie als appelrechter geen reden voor terughoudendheid ziet. De Raad is bijna even actief als bestuursrechters die in eerste aanleg rechtspreken, en aanzienlijk actiever dan de belangrijkste collega-hogerberoepsrechter.

3. De appellanten bij de Centrale Raad: beurtelings assertief, selectief, welvoorzien, onverschillig en serieus

Assertieve burgers versus selectief bestuur

De procedure van hoger beroep bij de Centrale Raad is vooral populair bij burgers die niet hun zin gekregen hebben van de rechtbank. Bekend is dat appellerende burgers bij de rechtbank vaker de verliezende dan de winnende partij zijn. Van de bij de Raad appellabele rechtbankuitspraken is 64% ongunstig voor de burger, 36% ongunstig voor het bestuur.³⁵ Van de uitspraken die voor dit onderzoek zijn bestudeerd, betreft maar liefst 88% een door een burger ingesteld hoger beroep, en slechts 12% hoger beroep van het bestuur. Dat betekent dat burgers tegen 54% van de voor hen ongunstige uitspraken hoger beroep instellen bij de Centrale Raad, terwijl bestuursorganen slechts tegen 13% van de voor hen ongunstige uitspraken in hoger beroep gaan.³⁶

De enige nuancering die bij deze cijfers is te geven, betreft het feit dat procedures bij bestuursrechters zich kenmerken door een vrij hoog percentage intrekkingen. Zo geldt voor de Centrale Raad dat jaarlijks ongeveer 20% van de hogerberoepszaken wordt ingetrokken.³⁷ Wordt de vraag gesteld hoe vaak tegen bij de Raad appellabele rechtbankuitspraken hoger beroep wordt ingesteld en

doorgezet, dan geldt dat burgers tegen 43% van de voor hen ongunstige uitspraken hoger beroep instellen en doorzetten, en bestuursorganen tegen 10% van de voor hen ongunstige rechtbankuitspraken.³⁸ De conclusie kan zijn dat de stormloop op de Centrale Raad vooral wordt verklaard uit het feit dat burgers die van de rechtbank niet hebben gekregen wat ze hoopten en de mogelijkheid hebben hoger beroep in te stellen, zich tamelijk massaal tot de Raad wenden.

Welvoorzien burgers

Burgers worden in de procedure bij de Centrale Raad in overgrote meerderheid bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener. In 79% van de procedures zijn zij voorzien van beroepsmatige rechtsbijstand. Dat is aanzienlijk vaker dan burgers die bij de Afdeling bestuursrechtspraak procederen. Daar is 'slechts' in 63% van de zaken sprake van professionele rechtsbijstand.³⁹ Voor de vraag of burgers al dan niet van beroepsmatige rechtsbijstand zijn voorzien, maakt het nauwelijks uit wie hoger beroep heeft ingesteld, bestuur of burger. Voor zover er verschillen zijn, duiden die erop dat burgers in een door het bestuur ahangig gemaakte appelprocedure nog net iets vaker worden bijgestaan door een professional dan als zij zelf hoger beroep hebben ingesteld (in respectievelijk 83% en 78% van de gevallen). Als de burger wordt bijgestaan door een professional, is dat in bijna 80% van de gevallen een advocaat. Wordt gekeken naar de verschillende soorten hogerberoepszaken, dan blijkt dat burgers in werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidszaken zich iets vaker professioneel laten bijstaan dan gemiddeld (respectievelijk in 85% en 84% van de gevallen), en burgers in ambtenaren- en met name studiefinancieringszaken behoorlijk minder vaak (respectievelijk in 68% en 45% van de gevallen).

Onverschillige burgers versus serieus bestuur

Een van de opvallendste aspecten van de procedure bij de Centrale Raad is de geringe belangstelling voor de zitting. Slechts voor 59% van de onderzochte zaken geldt dat beide partijen ter zitting aanwezig waren. Op 25% van de zittingen was alleen het bestuur vertegenwoordigd, op 7% van de zittingen alleen de burger en op de resterende 9% was noch het bestuur, noch de burger aanwezig. Worden bestuur en burger met elkaar vergeleken, dan is te zien dat het bestuur op 84% de zittingen aanwezig is, de burger slechts op 66% van de zittingen. Wordt gekeken naar de partij die het hoger beroep aanhangig heeft gemaakt, dan is het volgende te constateren. In procedures waarin het bestuur de appellant is, is dat in 96% van de gevallen ter zitting aanwezig. In procedures waarin de burger de appellant is, is die slechts in 65% van de gevallen aanwezig. Voor de aanwezigheid van de burger maakt het niet uit wie het hoger beroep heeft ingesteld, voor de aanwezigheid van het bestuur wel.⁴⁰ Dat is nog vaker aanwezig bij zittingen waar het eigen ingestelde hoger beroep aan de orde is.

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen enkelvoudige en meervoudige zittingen, en tussen procedures over verschillende categorieën besluiten. Zo geldt voor burgers dat die vaker ter zitting aanwezig zijn als hun zaak meervoudig (69%) dan enkelvoudig (56%) wordt behandeld. Daarnaast zijn burgers relatief vaak aanwezig bij ambtenarenzaken (89%) en relatief weinig bij Ziektewetzaken (48%).

De stormloop op de Centrale Raad wordt vooral verklaard uit het feit dat burgers die van de rechtbank niet hebben gekregen wat ze hoopten, massaal in hoger beroep gaan

Bij het bestuur is het beeld veel constanter. Bij bijna alle categorieën zaken is het gemiddeld ongeveer even vaak ter zitting aanwezig (84%), met één opvallende uitzondering: in bijstandszaken is het bestuur slechts op 70% van de zittingen aanwezig.

4. De uitkomst van de procedure: veelal ten gunste van het bestuur

Procedures van hoger beroep, ook als daarbij maar twee partijen zijn betrokken, kennen steeds twee winnaars of twee verliezers. Inzet van de procedure is per definitie de vernietiging van de rechtbankuitspraak. Heeft de appellant in de procedure van hoger beroep succes, dan is behalve de verwerende partij ook de rechtbank verliezer. Faalt de appellant, dan zijn zowel de rechtbank als de verwerende partij winnaar.

Wordt de uitkomst van het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep bekeken door de ogen van de rechtbank, dan kan worden geconstateerd dat die in drie van de vier gevallen opgelucht kan ademen. In 75% van de procedures waarin de Raad een inhoudelijk oordeel velt over de rechtbankuitspraak, is dit positief voor de rechtbank.

Een vergelijking tussen bestuur en burger laat zien dat het bestuur aanzienlijk succesvoller is dan de burger. Het hoger beroep van het bestuur leidt in 55% van de gevallen tot de vernietiging van de uitspraak van de rechtbank, het hoger beroep van de burger slechts in 21% van de gevallen. Anders gezegd: de kans dat het bestuur succes heeft met zijn hoger beroep is ongeveer tweeënhalf keer zo groot als de kans dat de burger succesvol is in diens hoger beroep.

Ten slotte kan de uitkomst van de procedure bij de Centrale Raad worden beoordeeld naar wie van de twee, bestuur of burger, de winnaar is, ongeacht wie het hoger beroep aanhangig heeft gemaakt. Het blijkt dat in 76% van de gevallen het bestuur als winnaar uit de bus komt en in 24% de burger.

Welke factoren bepalen de kans op succes? Over die vraag valt – gezien de overweldigende oververtegenwoordiging van door burgers aanhangig gemaakte hogerberoepszaken – alleen iets te zeggen voor zover het gaat over het

De kans op succes in hoger beroep is voor burgers het kleinst – slechts 9% – in medische geschillen

hoger beroep van de burger. Een aantal zaken valt dan op. In de eerste plaats geldt voor de meeste categorieën zaken dat de kans op succes voor de burger ongeveer even groot is; een uitzondering vormen de Ziektewet- en de studiefinancieringszaken, waar de kans op succes minder dan 10% bedraagt.⁴¹ Worden zaken niet onderscheiden naar wettelijke regeling, maar naar de aard van het besluit, dan valt op dat in procedures waarin een sanctie aan de orde is, de kans op succes relatief groot is (27% kans op een succesvol hoger beroep) en in procedures waarin een medische beoordeling aan de orde is, zeer gering (slechts 9% kans op een succesvol hoger beroep).⁴² Een factor die van invloed lijkt, maar het wellicht niet is, betreft de behandeling door een enkelvoudige of meervoudige kamer. Als een zaak enkelvoudig wordt behandeld, is de kans op een succesvol hoger beroep van de burger zeer gering (7%).⁴³ Dat heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat juist Ziektewet- en studiefinancieringszaken relatief vaak enkelvoudig worden behandeld. Opvallend is ten slotte dat professionele rechtsbijstand voor de uitkomst van het ingesteld hoger beroep er niet toe doet.⁴⁴

De meest opmerkelijke bevinding is het verschil in kans op succes tussen bestuur en burger. De verklaring dient primair te worden gezocht in het feit dat het bestuur aanzienlijk selectiever is in het instellen van hoger beroep dan de burger. Zoals hiervoor al werd geconstateerd, is slechts 12% van de hogerberoepszaken bij de Centrale Raad afkomstig van het bestuur. Dat het bestuur veel minder vaak bij de Raad aanklopt dan burgers, laat zich slechts ten dele verklaren door de uitkomst van rechtbankprocedures. Eerder was al te zien dat in 2007 van de bij de Raad appealabele rechtbankuitspraken 64% ongunstig was voor de burger en 36% ongunstig voor het bestuur.⁴⁵ Gerelateerd

Noten

32. Marseille, De Graaf & Smit 2007, p. 153-155.

33. T. Barkhuysen, L.J.A. Damen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: BJu 2007, p. 219-223.

34. Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 220.

35. Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/cijfers/nieuw: 'Beroepsprocedures in de bestuursrechtpraak'. De verhouding tussen de ongegrond- en gegrondverklarde beroepen in uitspraken waartegen hoger beroep bij de CRvB openstaat is: 11 240 ongegrond, 6420 gegrond. De uitspraken met het dictum 'gegrond' zijn als gunstig voor de burger gekwalificeerd, die met het dictum 'ongegrond' als gunstig voor het bestuur. Overigens geldt voor een

substantieel aantal uitspraken met als dictum 'gegrond' dat die niet zonder meer gunstig voor de burger zijn. Zie ABRvS 6 augustus 2003, AB 2003, 355 (m.nt. Widdershoven & Willemsen).

36. Zie opnieuw: www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/cijfers/nieuw: 'Beroepsprocedures in de bestuursrechtpraak' en 'Centrale Raad van Beroep'. Tegen 6420 voor het bestuur ongunstige uitspraken appelleert het bestuur 831 keer (831 is 12% van 6929 (het totaal aantal in 2007 ingestelde hogerberoepsprocedures bij de CRvB)). Tegen 13% van de voor het bestuur ongunstige rechtbankuitspraken appelleert het bestuur (831 is 13% van 6420). Tegen de 11 240 voor de burger ongunstige rechtbankuitspraken wordt 6098 keer geappelleerd (6098 is 88%

van 6929). Tegen 54% van de voor de burger ongunstige rechtbankuitspraken appelleert de burger (6098 is 54% van 11 240).

37. Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/cijfers/nieuw: 'Centrale Raad van Beroep'.

38. Verondersteld is dat de intrekkingen zich in gelijke mate verdelen over de appellanten van burgers en bestuursorganen.

39. Marseille, De Graaf & Smit 2007, p. 135.

40. In zaken die het bestuur aanhangig maakt zijn burgers in 68% van de gevallen aanwezig, in zaken die burgers aanhangig maken is het bestuur in 82% van de gevallen aanwezig.

41. Ziektewet: 9% (n = 32); studiefinanciering: 8% (n = 12).

42. Sanctie: n = 54; ziekte: n = 101

(alleen geïnventariseerd voor de uitspraken van eind 2007 en begin 2008).

43. Kans op succes bij meervoudig behandelde zaken: 26% (n = 390). Voor de enkelvoudig behandelde zaken geldt: n = 146.

44. Bij geen professionele rechtshulp (n = 115) is de kans op succes 19%, bij professionele rechtshulp (n = 419) is de kans op succes 21%.

45. Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/cijfers/nieuw: 'Beroepsprocedures in de bestuursrechtpraak'. Ongunstig voor het bestuur: het beroep is gegrond verklaard; ongunstig voor de burger: de overige uitspraken.

aan het gegeven dat 12% van de hoger beroepen bij de Raad van het bestuur afkomstig is, en 88% van de burger, betekent dit dat burgers meer dan vier keer zo vaak in hoger beroep gaan tegen een voor hen ongunstige rechtbankuitspraak als het bestuur tegen een voor hem ongunstige uitspraak.⁴⁶

Wanneer we, gewapend met die kennis, opnieuw een vergelijking maken tussen het appellerende bestuur en de appellerende burgers, valt te constateren dat – juist vanwege de massaliteit van het door burgers ingestelde appel – het hoger beroep van de burger anderhalf keer zo vaak leidt tot correctie van de rechtbankuitspraak ten gunste van de burger als ten gunste van het bestuur. Noch uit die bevinding, noch uit de bevinding dat het bestuur aanzienlijk vaker succes heeft dan de burger, kan echter worden opgemaakt dat de Centrale Raad bestuurs- dan wel burgervriendelijk is. Selectiviteit lijkt de beste verklaring voor het succes van het bestuur, de massaliteit van het hoger beroep van burgers de beste verklaring voor het feit dat procedures bij de Raad vaker leiden tot een correctie ten gunste van de burger dan ten gunste van het bestuur.⁴⁷

5. Afsluiting: de onverklaarde populariteit van de Centrale Raad van Beroep

Aan het begin van dit artikel is de Centrale Raad van Beroep gekarakteriseerd als een rechterlijke instantie met een positief zelfbeeld. Onderzoek naar de gang van zaken in de appelprocedures bij de Centrale Raad kan tot geen andere conclusie leiden dan dat diens populariteit een stuk minder begrijpelijk is dan het positieve zelfbeeld. Voor dat laatste geldt dat de handelwijze van de Raad beantwoordt aan het klassieke beeld van de bestuursrechter. Partijen kunnen rekenen op een grondige beoordeling van hun zaak en op een relatief actieve opstelling van de rechter. De consequentie daarvan – lange doorlooptijden – neemt de Raad voor lief.

De populariteit van de Centrale Raad als hogerberoepsinstantie, met name bij burgers die bij de rechtbank niet hebben gekregen waar ze op hoopten, is een stuk minder goed verklaarbaar. Opmerkelijk is die populariteit zeker, maar ook zorgelijk. Opmerkelijk vanwege geringe effect van het door burgers ingestelde beroep, zorgelijk vanwege het feit dat de populariteit een adequate taakuitoefening door de Raad belemmert.

Die bezorgdheid leidt tot ten minste twee vragen. De eerste is wat er zou moeten gebeuren om de negatieve effecten van de populariteit van de Centrale Raad – onaanvaardbaar lange doorlooptijden – te mitigeren, zodat de

Raad met meer recht tevreden over zichzelf kan zijn. De tweede vraag is wat kan worden ondernomen om de stormloop van appellerende burgers op de Raad te beteugelen.

Het meest zichtbare effect van de populariteit van de Centrale Raad van Beroep is dat de afhandeling van de hogerberoepsprocedures veel tijd in beslag neemt. Kan het sneller? Ik zie twee manieren waarop meer vaart in de afhandeling van de appelzaken kan worden gebracht. In de eerste plaats zouden zaken vaker enkelvoudig kunnen worden behandeld. Meervoudige behandeling kan altijd meerwaarde hebben, maar is niet steeds noodzakelijk. Zeker gezien het grote aantal gelijksoortige zaken dat de Raad behandelt, moet het mogelijk zijn het aantal meervoudige behandelingen ten minste van 75% naar 50% terug te brengen, en wellicht nog verder. De helft in plaats van driekwart van het aantal zaken meervoudig behandelen betekent een besparing op de inzet van raadsheren met 20%. Dat kan de snelheid waarmee zaken worden afgedaan alleen maar ten goede komen.

De tweede manier waarop de Raad procedures sneller kan afhandelen is door niet langer iedere hogerberoepszaak standaard ter zitting te behandelen. Het blijkt dat appellerende burgers in een op de drie gevallen niet verschijnen op de zitting waar hun zaak aan de orde is. In een substantieel aantal gevallen bestaat er bij de appellerende burgers derhalve kennelijk geen behoefte aan behandeling van hun hoger beroep ter zitting. Dat zou voor de Raad aanleiding kunnen zijn om in die gevallen waarin hij geen noodzaak ziet voor het beleggen van een zitting, aan partijen te verzoeken om toestemming de zitting achterwege te laten (art. 8:57 Awb). Beter nog zou het zijn als de Centrale Raad in zaken waar hij geen meerwaarde ziet in het houden van een zitting, partijen zou kunnen berichten dat geen zitting wordt gehouden, tenzij een van hen daar expliciet om verzoekt.⁴⁸ Denkbaar is zelfs dat de Raad de toepassing van art. 8:54 Awb (afhandeling zonder zitting) uitbreidt tot zaken waarin een inhoudelijke beoordeling moet worden gegeven van het oordeel van de rechtbank over het besluit van het bestuur. Als meer dan op dit moment korte metten wordt gemaakt met zaken waarvan evident is wat de uitkomst van het hoger beroep moet zijn, hoeven zaken die meer hoofdbrekens kosten, minder lang op de aandacht van de Raad te wachten.

Dan de tweede vraag, over hoe de stormloop op de Centrale Raad kan worden beteugeld. Bij de beantwoording daarvan kampen we met een enorme handicap. Er is namelijk niets bekend over de motieven van burgers om in hoger beroep te komen. Stel dat onderzoek naar de motieven van burgers om in hoger beroep te komen, zou uitwijzen dat ontevredenheid over de gang van zaken bij de rechtbank en de laagdrempeligheid van de appelprocedure belangrijke verklarende factoren zijn, wat voor consequenties zouden daaruit moeten worden getrokken?

Het ligt dan voor de hand allereerst te kijken naar de procedure bij de rechtbank. Het feit dat burgers massaal hoger beroep instellen, zonder dat dit ertoe leidt dat rechtbankuitspraken veelvuldig door de Centrale Raad onderuit worden gehaald, doet vermoeden dat met de inhoud van het oordeel van de rechtbank minder mis is dan met de overtuigingskracht daarvan. Dat zou de rechtbanken ertoe moeten brengen na te denken over de wijze waarop de

Gezien het grote aantal gelijksoortige zaken dat de Raad behandelt, moet het mogelijk zijn het aantal meervoudige behandelingen substantieel terug te brengen

procedure zodanig kan worden ingericht dat burgers een voor hen negatieve uitkomst vaker aanvaarden dan nu het geval is. Op ten minste twee punten kan aan bijstelling van de procedure bij de bestuursrechter in eerste aanleg worden gedacht: een meer voorspelbare invulling van het vooronderzoek en een actievere opstelling ter zitting.⁴⁹ Voor wat betreft dat laatste wordt op dit moment bij een aantal rechtbanken een experiment uitgevoerd, inhoudend dat de rechter partijen zo snel mogelijk bijeenroept, onder meer om zich te laten voorlichten over de inhoud van het geschil, en om partijen zo nodig voor te lichten over hun bewijspositie.

Behalve sleutelen aan de procedure in eerste aanleg zou de populariteit van de Centrale Raad van Beroep ook aanleiding kunnen zijn na te denken over de toegang tot die procedure. Er zijn talloze manieren om de toegang te bemoeilijken. Gedacht kan worden aan hogere griffierechten, verplichte procesvertegenwoordiging en een verlofstelsel. Beperking van de toegang zou ertoe moeten leiden dat kansloze zaken buiten de deur worden gehouden. In dat licht is het discutabel of het verhogen van griffierechten het gewenste effect heeft. Verplichte procesvertegenwoordiging lijkt op het eerste gezicht een beter idee, maar gezien de eerdere constatering dat bijstand door een professionele rechtshulpverlener niet van invloed is

Dat burgers zeer frequent zonder resultaat hoger beroep instellen, doet vermoeden dat met de inhoud van rechtbankuitspraken minder mis is dan met hun overtuigingskracht

op de kans op succes, is een dergelijke inperking moeilijk te rechtvaardigen ten opzichte van appellanten die er de voorkeur aan geven zonder professionele rechtsbijstand te procederen. Invoering van een verlofstelsel kan er zeker voor zorgen dat het kaf van het koren wordt gescheiden⁵⁰, maar betekent wel een ingrijpende wijziging van de procedure van hoger beroep. Het loont daarom de moeite allereerst te kijken naar de oorzaken van het massale appel en om, mocht blijken dat met name de gang van zaken in de procedure bij de rechtbank een factor van betekenis is, een oplossing primair op die plek te zoeken. •

Noten

46. De verhouding is 1:4,125. In werkelijkheid is het verschil waarschijnlijk nog groter, omdat een gegrond beroep niet steeds betekent dat er voor de burger geen aanleiding is om hoger beroep in te stellen (zie ABRvS 6 augustus 2003,

AB 2003, 355 (m.nt. Widdershoven & Willemsen)).

47. Op het punt van de uitkomst van de procedure van hoger beroep is een opvallende overeenkomst met het hoger beroep bij de ABRvS te constateren. Zie: Marseille 2003.

48. Vgl. art. 25 lid 4 Awr. Zie voorts de noot van N. Verheij onder ABRvS 8 juni 2005, AB 2005, 310.

49. Zie recent: R.J.N. Schlössels, Y.E. Schuurmans, R.J. Koopman & D.A. Verburg, *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?* (preadviezen VAR),

Den Haag: BJu 2009.

50. A.T. Marseille & A.J.H. Smit, 'Verlof in het Nederlandse bestuursrecht naar Duits of Engels voorbeeld?', *Gst.* 2009, 33, afl. 7315, p. 175-188.